



Disegni di legge 1148, 1670 e 1697

**Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica
Giorgio Alleva**

**Commissione 11^a "Lavoro, previdenza sociale"
del Senato della Repubblica**

Roma, 11 giugno 2015

Indice

1. Introduzione

2. Disegni di legge n. 1148 e n. 1670

2.1 Il reddito di cittadinanza (Disegno di legge n. 1148)

2.2 Reddito minimo garantito (Disegno di legge n.1670)

3. Salario minimo orario (Disegno di legge n. 1697)

Allegati:

1. Tavole statistiche

2. Appendice tecnica

1. Introduzione

In questa audizione l'Istat intende offrire un contributo conoscitivo utile alla valutazione di tre disegni di legge. Due di questi propongono, con diverse modalità, l'introduzione di misure di sostegno al reddito dei cittadini, il terzo affronta il tema dell'introduzione di un salario minimo orario.

Nella prima parte dell'audizione, presenterò delle stime, realizzate con il modello dell'Istat di microsimulazione sulle famiglie, che permette di valutare i primi due provvedimenti in esame sotto il profilo dei costi e del loro impatto in termini di equità. Nella seconda parte, mi soffermerò sull'istituto del salario minimo orario fornendo alcune indicazioni sui minimi contrattuali attualmente vigenti in Italia e in Europa.

2. Disegni di legge n. 1148 e n. 1670

La necessità di introdurre anche in Italia, come nella maggior parte dei paesi europei, strumenti di protezione sociale di ultima istanza volti a garantire ai cittadini un livello minimo di risorse è da tempo al centro del dibattito pubblico. Questo tipo di interventi completerebbero il sistema degli ammortizzatori sociali, attualmente sbilanciato verso interventi di stampo assicurativo collegati alla posizione lavorativa degli individui (ad esempio Cig e pensioni), mirato a fornire una rete di protezione per gli individui nelle diverse fasi della loro vita.

A seconda degli obiettivi perseguiti, l'implementazione di queste misure può assumere forme diverse attivando meccanismi differenti e di conseguenza generando risultati eterogenei.

Si può andare, infatti, da una forma di reddito minimo universale (comunemente detto reddito di cittadinanza) destinato a tutti i cittadini indipendentemente dalle caratteristiche socio-economiche individuali o familiari, a configurazioni più dettagliate dello strumento che stabiliscono criteri specifici di accesso o di tipo economico (cosiddetta prova dei mezzi, *means test*), ovvero relativi alle caratteristiche dei beneficiari. Circoscrivendo

l'attenzione ai soli strumenti che introducono qualche forma di selettività, è evidente che si possono declinare diverse tipologie, a seconda dell'entità dei sussidi, delle soglie di intervento scelte, delle caratteristiche dei beneficiari e dei meccanismi di definizione degli importi.

Gli elementi di cui tenere conto nella scelta tra l'ampio ventaglio di alternative sono perciò numerosi. In particolare, credo sia opportuno specificare che una misura di reddito minimo dovrebbe essere associata (così come già fatto da molti Paesi Europei) a politiche di accompagnamento e inserimento nel mercato del lavoro, al fine di bilanciare gli effetti di disincentivo alla partecipazione all'offerta di lavoro: un individuo potrebbe scegliere di percepire un sussidio sicuro anziché lavorare, generando un meccanismo perverso noto come "trappola della povertà", con perdite di efficienza a livello sia individuale (depauperamento del capitale umano) sia collettivo (inefficienza allocativa).

Occorre anche affrontare i problemi che sorgono con riferimento alla cosiddetta prova dei mezzi, ovvero la scelta degli indicatori da utilizzare (reddito, patrimonio, ecc.) e l'attendibilità dell'accertamento dei requisiti richiesti, tenendo in giusto conto la significativa presenza di lavoro irregolare o parzialmente regolare e la dimensione rilevante dell'evasione fiscale. Anche in questo caso, infatti, potrebbero verificarsi effetti distorsivi influenzando lo stesso impatto dei provvedimenti in termini di equità.

Infine, l'introduzione di questo tipo di misure implica una riconciliazione con le misure già esistenti (come esplicitamente previsto nel Ddl 1670) e può arrivare ad associarsi a una riforma più articolata di tutto il sistema di ammortizzatori sociali. È quindi di cruciale importanza la programmazione di politiche accessorie che aiutino ad armonizzare l'introduzione delle nuove misure.

2.1 Il reddito di cittadinanza (Disegno di legge n. 1148)

Nel disegno di legge 1148 viene proposta una misura di intervento a livello familiare denominata reddito di "cittadinanza", che però in questo caso si configura come misura selettiva, limitando l'erogazione dei benefici alle famiglie il cui reddito è inferiore a una determinata soglia. La proposta, come risulta dal testo stesso del disegno di legge, ricalca nelle sue linee

fondamentali la simulazione presentata dall'Istat nel Rapporto Annuale 2014 di un'imposta negativa sul reddito.

Le stime si riferiscono a un sussidio che equivale alla differenza fra una soglia minima di intervento pari a 9.360 euro annui (stabilita secondo una valutazione dell'indicatore ufficiale di povertà monetaria al 2014, art.3 comma 1) e il 90 per cento del reddito familiare. Il beneficio mensile massimo, erogato alle famiglie senza reddito, è pari a 780 euro per un singolo e cresce con il numero di componenti della famiglia (Tavola 1). Inoltre, come già illustrato in quella sede (e ulteriormente dettagliato nell'appendice tecnica allegata), la proposta in esame presenta alcune caratteristiche ritenute auspicabili per questo tipo di provvedimenti, in particolare: i) è definita a livello familiare, per tener conto sia dei maggiori bisogni sia delle economie di scala consentite dalla condivisione delle spese nelle famiglie numerose; ii) copre in parte la differenza fra una soglia minima di intervento e il reddito familiare; iii) ripartisce il sussidio fra i diversi componenti della famiglia (attribuendolo a specifici beneficiari), al fine di tutelare sia l'autonomia di spesa degli individui per quanto riguarda le spese strettamente personali (per esempio l'abbigliamento), sia il loro potere decisionale (*power spending*) sulle spese comuni della famiglia (per esempio l'affitto); iv) il beneficio diminuisce gradualmente al crescere del reddito, in modo da evitare che ad ogni minimo incremento del reddito corrisponda una riduzione del sussidio di pari importo (o addirittura maggiore), e per contenere i disincentivi all'offerta di lavoro (trappola della povertà).

Nel Rapporto Annuale Istat, il costo totale della misura era stimato in 15,5 miliardi di euro, in un'ipotetica applicazione nel 2012. Le stime, che presento oggi, sono proiettate al 2015 con un utilizzo nel modello dei più recenti dati disponibili e delle previsioni macroeconomiche dell'Istat.

Il costo totale del sussidio nel 2015 è stimato in circa 14,9 miliardi di euro (Tavola 2). Il minor costo rispetto al 2012 è dovuto soprattutto al fatto che nel 2015 è presente il bonus di 80 euro mensili che, aumentando il reddito disponibile di una parte delle famiglie interessate dal provvedimento, riduce la quota complessiva da erogare.

Secondo i risultati della simulazione, non vi è dispersione a favore dei non poveri, essendo la spesa interamente destinata a 2 milioni e 759 mila

famiglie con un reddito inferiore alla linea di povertà (10,6 per cento delle famiglie residenti in Italia). Di queste, la maggior parte (2 milioni e 640 mila) ha un reddito inferiore all'80 per cento della linea di povertà relativa calcolata sui redditi con la metodologia europea. Per effetto della misura, le risorse economiche delle famiglie beneficiarie aumentano in misura significativa in relazione inversa rispetto al reddito. Il beneficio medio è massimo, pari a circa 12 mila euro annui, per le 390 mila famiglie in condizioni di povertà più grave (che dispongono di un reddito inferiore al 20 per cento di quello della linea di povertà) e si riduce a meno di 200 euro per le 120 mila famiglie che hanno un reddito superiore all'80 per cento della linea di povertà.

La misura tende a costituire una rete di protezione sociale "compatta", compensando eventuali insufficienze del sistema di welfare. Favorisce il contrasto alla povertà minorile e a quella dei giovani che vivono soli (Tavola 3). La maggiore incidenza di beneficiari si osserva fra le coppie con figli minori (13,2 per cento delle famiglie, con un aumento del reddito del 44 per cento) e, soprattutto, fra i monogenitori con almeno un figlio minore (30 per cento di famiglie beneficiarie, con una maggiorazione del reddito del 76 per cento). La percentuale di famiglie con un reddito inferiore al 60 per cento della linea di povertà relativa viene di fatto azzerata in tutte le ripartizioni geografiche, con un impatto maggiore nel Mezzogiorno dove, prima della simulazione, il 12,4 per cento delle famiglie si trova in condizioni di povertà più grave (Tavola 4).

Poiché la soglia di intervento è posta al di sotto della linea di povertà relativa, il reddito di cittadinanza ha effetti nulli, per costruzione, sull'incidenza di povertà relativa (Tavola 5). L'effetto della misura è massimo sulla povertà più grave e sull'intensità della povertà (misurata dal *poverty gap ratio*). Per effetto del provvedimento, nessuna famiglia si trova al di sotto del 50 per cento della linea di povertà relativa e il divario fra il reddito medio delle famiglie relativamente povere e la linea di povertà si dimezza. La disuguaglianza si riduce di quasi 2 punti secondo l'indice di Gini, che passa dallo 0,300 allo 0,282. Per questo tipo di indicatore, si tratta di una variazione significativa.

2.2 Reddito minimo garantito (Disegno di legge n.1670)

Il disegno di legge 1670 propone l'introduzione di una misura di sostegno dei redditi, denominata reddito minimo garantito, prevedendo tre deleghe al Governo su una materia più ampia che riguarda una complessiva riorganizzazione del sistema di tutele: la spesa assistenziale (art. 9), il sistema degli ammortizzatori sociali (art. 10) e il compenso orario minimo (art. 11).

Le stime qui presentate si riferiscono soltanto alla proposta di reddito minimo garantito, ipotizzando l'assenza di modificazioni dell'attuale regime assistenziale e previdenziale, nonché degli ammortizzatori sociali. Le simulazioni presentate hanno richiesto delle ipotesi specifiche legate all'interpretazione dell'attuale versione del provvedimento. Il disegno delle ipotesi e le conseguenti stime potrebbero quindi costituire oggetto di ulteriore approfondimento. Rinvio all'appendice tecnica per una descrizione dettagliata delle ipotesi adottate e mi limito a ricordare che nella simulazione presentata: il sussidio viene calcolato in somma fissa, pari come indicato nel testo a 7.200 euro annuali per le famiglie di una sola persona. Per le famiglie con più componenti il beneficio sale (come indicato nell'allegato A al Ddl) e l'ipotesi adottata è che tali importi rappresentino l'ammontare massimo del sussidio da erogare alla famiglia beneficiaria. L'attuale versione del disegno di legge non definisce una soglia di intervento, non consentendo di identificare le famiglie beneficiarie. Si è scelto di adottare la stessa soglia utilizzata nel disegno di legge 1148, pari a 9.360 euro annui per le famiglie di una sola persona e maggiorata in base alla scala di equivalenza "Ocse modificata" per le altre famiglie. Quindi, la soglia di intervento non è uguale al beneficio massimo erogabile (7.200 euro) e la popolazione obiettivo della misura è la stessa della proposta di reddito di cittadinanza presentata nel disegno di legge 1148.

Il costo totale della proposta esaminata è nel 2015 pari a circa 23,5 miliardi di euro, concentrati sulle famiglie più povere (Tavola 6). Infatti, i non poveri e le famiglie con un reddito superiore all'80 per cento della linea di povertà relativa non avrebbero alcun beneficio. Le famiglie beneficiarie sono circa 1 milione 960 mila, pari al 7,5 per cento della popolazione. Il reddito disponibile delle famiglie beneficiarie in condizioni peggiori, con un reddito al di sotto del 20 per cento della linea di povertà, viene aumentato di circa 11

volte. Il beneficio medio, pari a circa 12 mila euro annui, non si riduce all'aumentare del reddito familiare, essendo stabilito in somma fissa per ipotesi. La misura raggiunge la quasi totalità delle famiglie al di sotto del 60 per cento della linea di povertà.

La maggiore percentuale di beneficiari sul totale si osserva fra i monogenitori con figli minori, fra i giovani singoli e fra le coppie con figli minori (Tavola 7). Questi tipi di famiglie beneficiarie, insieme alle coppie giovani senza figli, registrano anche le più rilevanti variazioni di reddito disponibile, che viene più che raddoppiato.

La percentuale di famiglie con un reddito inferiore al 40 per cento della linea di povertà relativa viene di fatto azzerata in tutte le ripartizioni geografiche. Nel complesso, dopo l'intervento, il reddito del 3,8 per cento delle famiglie supera la linea della povertà, con un impatto maggiore nel Mezzogiorno (6,8 per cento) (Tavola 8).

L'incidenza di povertà relativa si riduce dal 17,4 al 13,6 per cento (Tavola 9). L'effetto è comunque molto più importante sulla povertà più grave (reddito inferiore al 50 per cento della linea di povertà relativa) e sull'intensità della povertà. Con l'introduzione del reddito minimo garantito, l'incidenza della povertà grave viene quasi annullata, mentre il divario fra il reddito medio delle famiglie povere e la linea di povertà viene più che dimezzato. La disuguaglianza si riduce di circa 2 punti e mezzo secondo l'indice di Gini, che passa dallo 0,300 allo 0,276. Come già osservato, si tratta per questo tipo di indicatore di una variazione rilevante, da associarsi del resto al maggior costo della misura.

3. Salario minimo orario (Disegno di legge n. 1697)

Il disegno di legge 1697 precisa criteri e principi direttivi già contenuti nel disegno di legge 1148 in merito alla istituzione per legge del salario minimo orario. In particolare, stabilisce che: la retribuzione oraria lorda minima per l'anno 2015 non deve essere inferiore a 9 euro e viene incrementata ogni anno sulla base della variazione dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati definita dall'Istat. L'applicazione riguarda tutte le categorie di lavoratori e settori produttivi in cui la retribuzione minima non è già stabilita dai contratti collettivi nazionali. Quest'ultima non può essere

fissata in misura inferiore a 9 euro e sono previste sanzioni per il datore di lavoro nel caso corrisponda al lavoratore compensi inferiori a quelli legali.

Il salario minimo è stato istituito nella gran parte dei paesi dell'Unione Europea con l'eccezione dell'Austria, della Danimarca, della Finlandia, della Svezia, di Cipro e dell'Italia. Dal 1° gennaio 2015, anche la Germania ha introdotto il salario minimo (8,5 euro l'ora). Gli importi mensili (lordi) pubblicati da Eurostat variano dai 184 euro della Bulgaria ai quasi duemila del Lussemburgo (Tavola 10); questi importi riflettono anche differenze tra paesi nelle retribuzioni medie, nella produttività del lavoro e nel potere di acquisto. Tra i paesi maggiori, Francia e Germania presentano un livello simile (di poco inferiore ai 1.500 euro al mese), quello spagnolo scende a circa 750 euro. Negli Stati Uniti il salario minimo mensile è pari a poco più di mille euro. Nell'ipotesi in esame (salario minimo orario pari a 9 euro), la retribuzione lorda minima di un lavoratore a tempo pieno ammonterebbe a 1.560 euro al mese.

Nei Paesi dell'Unione Europea in cui non vi è un salario minimo per legge, la sua adozione è di fatto sostituita dai minimi previsti nei contratti collettivi. In questi contesti, l'introduzione di un salario minimo garantito per legge offrirebbe una tutela minimale per quelle categorie di lavoratori che dovessero essere escluse dalla copertura di contratti collettivi rafforzando al tempo stesso la salvaguardia della dignità del lavoro .

La scelta del livello del salario minimo deve contemperare due esigenze di segno opposto. Un salario minimo troppo alto potrebbe, infatti, scoraggiare la domanda di lavoro o costituire un incentivo al lavoro irregolare – determinando quindi un ampliamento della segmentazione tra lavoratori e un'ulteriore marginalizzazione delle categorie più svantaggiate. Un salario minimo troppo basso, per contro, potrebbe non garantire condizioni di vita dignitose e limitare gli effetti positivi della misura in termini di aumento della domanda interna (aumento dei consumi).

Inoltre, nell'applicazione del salario minimo legale si applicano spesso clausole di esclusione o di riduzione del livello minimo per alcune categorie quali i giovani, gli studenti e gli apprendisti, al fine di salvaguardare l'investimento in istruzione e formazione di queste categorie di individui quali determinanti della loro futura occupazione.

Queste considerazioni ribadiscono l'importanza della scelta di un salario minimo legale che ne preveda dei meccanismi di adeguamento legati al monitoraggio degli effetti della misura sul mercato del lavoro.

Per verificare la situazione attuale dell'Italia è stata svolta un'analisi utilizzando le informazioni sulle 2.972 figure professionali riferite ai 75 contratti nazionali (esclusi quelli dei dirigenti) monitorati mensilmente dall'indagine sulle retribuzioni contrattuali. Per ogni figura professionale è stato calcolato il rapporto tra i livelli retributivi annui di gennaio 2015 (comprensivi degli altri istituti contrattuali retribuiti come le mensilità aggiuntive, le festività cadenti la domenica, indennità e scatti di anzianità) e l'orario lordo (incluse le ore a titolo di ferie, festività, e altre riduzioni retribuite previste dai contratti collettivi). I salari minimi orari contrattuali attualmente in vigore sono leggermente più elevati per il comparto industriale (7,58 euro) e riferibili ai livelli iniziali dei contratti pelli e cuoio, calzature e laterizi e manufatti in cemento; quelli dei servizi (che includono anche la pubblica amministrazione) sono leggermente più bassi (7,03 euro) e si riscontrano per le figure meno qualificate dei contratti delle radio e televisioni private e delle assicurazioni (personale addetto alla produzione e al call center). Nel complesso dell'economia i valori più bassi sono presentati dagli operai agricoli con la qualifica più bassa il cui salario orario ammonta per contratto a 4,64 euro. Per contro, i valori più elevati sono relativi alle figure apicali dei contratti bancari e del trasporto aereo (piloti) pari a circa 54 euro e, nell'industria, ai livelli apicali dei contratti delle imprese di smaltimento rifiuti e delle aziende petrolifere (circa 27 euro) (Tavola 11).